

Braunkohlenplanung in Brandenburg

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2014). *Braunkohlenplanung in Brandenburg*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/89). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50824-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Braunkohlenplanung in Brandenburg

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 25. Juli 2014

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Aufgabenstellung.....	3
II.	Stellungnahme	4
1.	Überblick über die für die Gewinnung von Braunkohle im Tagebau maßgeblichen Rechtsvorschriften.....	4
a)	Das Bergrecht des Bundes.....	4
aa)	Grundlagen	4
bb)	Die Betriebsplanpflicht	5
cc)	Der Rahmenbetriebsplan	6
b)	Das Braunkohlenplanungsrecht in Brandenburg	8
aa)	Das Gesetz zur Förderung der Braunkohle in Brandenburg	8
bb)	Das Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung	9
2.	Zu Frage 1 (Rechtsanspruch auf Braunkohlenplan)	12
a)	Systematische und grundsätzliche Überlegungen.....	12
b)	Zwischenergebnis.....	15
c)	Ergibt sich aus Sicht von betroffenen Dritten eine Pflicht zur Durchführung bzw. zum Erlass eines Braunkohlenplanes aus dem Garzweiler-II-Urteil des Bundesverfassungsgerichts?	16
d)	Ergebnis zu Frage 1	20
3.	Zu Frage 2 (Möglichkeiten des Abbruchs oder der Einstellung des Verfahrens)	20
4.	Zur Frage 3 (Zulassung von Rahmenbetriebsplänen ohne Braunkohlenplan)	22
a)	Änderung und Aufhebung von Braunkohlenplänen	23
b)	Auswirkungen einer Änderung/Aufhebung auf bestehende Rahmenbetriebsplanzulassungen	24
aa)	Nach dem BBergG	24
bb)	Nach den allgemeinen Regelungen	25
c)	Ergebnis zu Frage 3	26
5.	Zu Frage 4 (Möglichkeiten der Gemeinsamen Landesplanung zur Änderung von genehmigten Braunkohlenplänen)	27

I. Aufgabenstellung

In Brandenburg bestehen als Teil der Raumordnung und Landesplanung Regelungen zur Braunkohlenplanung. Diese Regelungen sind in den §§ 12 – 20 RegBkPIG¹ enthalten. Aktuell wird im Land noch in drei Tagebauen² Braunkohle gewonnen. In nächster Zeit stehen in zwei dieser Gebiete Entscheidungen über den Weiterbetrieb bzw. die Ausweitung der Abbaugebiete an.³ Der Braunkohletagebau „Cottbus-Nord“ wird voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2015 den Abbaubetrieb einstellen.⁴ Vor diesem Hintergrund wurde der Parlamentarische Beratungsdienst um Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

- 1) Gibt es einen Rechtsanspruch auf Durchführung eines Braunkohlenplanverfahrens?
- 2) Welche Möglichkeiten hat das Land Brandenburg, ein Braunkohlenplanverfahren abubrechen bzw. einzustellen?
- 3) Ist eine Einreichung von Anträgen auf Zulassung bergrechtlicher Betriebspläne - insbesondere eines Rahmenbetriebsplans – möglich, wenn das Land Brandenburg für den betreffenden Bereich keinen Braunkohlenplan aufstellt bzw. einen Braunkohlenplanentwurf zurückgezogen hat?
- 4) Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es, um der Gemeinsamen Planungsabteilung die Grundlage für Entscheidungen zu schaffen, gegenüber genehmigten Braunkohlenplänen bei laufendem Bergbaubetrieb ein Änderungs- oder Aufhebungsverfahren in Gang zu setzen.

¹ Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Februar 2012 (GVBl. I Nr. 13).

² Dies sind die Braunkohletagebaue „Welzow-Süd“, „Jänschwalde“ und „Cottbus-Nord“.

³ Dies betrifft die Braunkohletagebaue „Welzow-Süd“ und „Jänschwalde“. Für das Tagebaugelände „Welzow-Süd-II“ wurde in zwischen ein Braunkohlenplan durch die Landesregierung beschlossen (<http://gl.berlin-brandenburg.de/energie/braunkohle/welzow-sued-ta2-beschluss.html>). Eine Veröffentlichung im GVBl. II ist bislang nicht erfolgt. Hinsichtlich des Gebietes „Jänschwalde-Nord II“ dauert das Verfahren an (siehe aktuellen Sachstandsangabe des MIL/GL unter folgendem Link: <http://gl.berlin-brandenburg.de/energie/braunkohle/jaenschwalde-nord.html>).

⁴ Siehe hierzu bei http://de.wikipedia.org/wiki/Tagebau_Cottbus-Nord oder bei: http://www.geoarchiv.de/objekt/tagebau_cottbus_nord_bei_cottbus,_revier_niederlausitz_spreewald,_brandenburg,_d/10397.html.

II. Stellungnahme

Bevor die Fragen im Einzelnen beantwortet werden können, muss ein Überblick über die relevanten Rechtsnormen und ihr Zusammenwirken gegeben werden. Ohne Kenntnis dieser Regelungen, ist eine vertiefte Betrachtung kaum möglich.

1. Überblick über die für die Gewinnung von Braunkohle im Tagebau maßgeblichen Rechtsvorschriften

a) Das Bergrecht des Bundes

aa) Grundlagen

Mit dem Bundesberggesetz⁵ löste der Bundesgesetzgeber die bis dahin bestehenden Partikularbergrechte ab.⁶ Durch den Einigungsvertrag wurde das BBergG auch für das Beitrittsgebiet verbindlich.⁷

Sachlich verfolgt das Bundesberggesetz das Ziel einer sicheren Rohstoffversorgung (§ 1 BBergG). Es gilt gem. § 2 BBergG für die Aufsuchung und der Gewinnung bergfreier und grundeigener Bodenschätze. In § 3 Abs. 2 Satz 2 BBergG werden die bergfreien Bodenschätze definiert. Nach dieser Norm erstreckt sich das Grundeigentum am Grundstück nicht auf die bergfreien Rohstoffe. Zu den bergfreien Rohstoffen zählt nach der Aufzählung des § 3 Abs. 3 BBergG auch Braunkohle. Der Betrieb eines Braunkohletagebaus stellt gem. § 4 Abs. 2 BBergG das „Gewinnen“ des Bodenschatzes dar. Hierbei wird die Braunkohle vom umgebenden Gestein bzw. Erdreich getrennt und somit „freigesetzt“.⁸

⁵ (BBergG) vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

⁶ Diese vorherige zersplitterte Rechtslage wird deutlich aus den langen Katalogen der gem. § 176 BBergG aufgehobenen vorherigen landesrechtlichen Regelungen. Im Übrigen siehe auch bei A. I. 2. der allgemeinen Begründung des Regierungsentwurfs (S. 67 ff.), BT-Drs. 8/1315.

⁷ Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889), für das Bergrecht maßgeblich ist Anlage I, Kap. V, Sachgebiet D. Abschn. III. Die dort geregelten Sonderregelungen für bereits nach DDR-Recht betriebene Bergwerke hatten in der Übergangsphase erhebliche Bedeutung, ermöglichten sie doch zunächst den Weiterbetrieb dieser Bergwerke und Tagebaue, zum Teil unter Befreiung von wichtigen Vorschriften des bundesdeutschen Bergrechts (siehe hierzu im Einzelnen bei Degenhardt, Rechtsfragen der Braunkohlenplanung in Brandenburg, 1997, S. 38 ff.). Für die für das Gutachten relevanten Braunkohlenpläne Welzow-Süd-II bzw. Jänschwalde-Nord haben diese Übergangsregelungen keine Bedeutung mehr.

⁸ So auch Vitzthum/Piensch, in: Piensch/Schulte/Vitzthum, Bundesberggesetz – Kommentar – 2. Auflage 2013, Rn. 16 f. zu § 4.

Um bergfreie Rohstoffe zu gewinnen, ist nach § 8 Abs. 1 BBergG die Erteilung einer Bewilligung oder nach § 9 BBergG die Verleihung des Bergwerkseigentums erforderlich (§ 10 BBergG).

Für das weitere Gutachten wird das Vorliegen einer entsprechenden bergrechtlichen Rechtsposition ausgegangen. Diese bergrechtlichen Befugnisse haben eher zivilrechtlichen Charakter, was auch aus den Verweisungen in § 8 Abs. 2 bzw. § 9 Abs. 1 2. Halbsatz BBergG auf zivilrechtliche Vorschriften deutlich wird. Insbesondere gewährleisten diese Rechtspositionen, dass der Bergbauberechtigte zivilrechtlich das Eigentum an den gewonnenen Rohstoffen erwirbt (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 BBergG), da sich das zivilrechtliche Eigentum am Grund und Boden gerade nicht auf hieraus gewonnene Rohstoffe erstreckt. Aus diesen Rechtspositionen folgt keine Befugnis zum Betrieb eines Bergwerks bzw. eines Tagebaus. Die bergrechtlichen Befugnisse sind übertragbar, wobei auch eine lediglich teilweise Übertragung möglich ist. Daher müssen der bergrechtliche Unternehmer und der Bergrechtsberechtigte nicht in einer Person zusammenfallen, was sich aus den §§ 115 und 116 BBergG ergibt.

bb) Die Betriebsplanpflicht

Für die Einrichtung und den Betrieb eines Bergwerkes, sowohl „untertage“, als auch im Tagebau, ist nach den §§ 51 ff. BBergG ein Betriebsplan erforderlich, den der Bergwerksunternehmer aufgestellt und der von der zuständigen Bergbehörde zugelassen werden muss. Erst auf Grundlage eines zugelassenen Betriebsplanes darf ein Bergbaubetrieb eingerichtet und unterhalten und somit ein bergfreier Rohstoff tatsächlich gewonnen werden.⁹ Die Zulassung des Betriebsplanes ist hierbei ein Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, der zum einen das präventive Verbot von Bergbaubetrieben aufhebt und zugleich die Unbedenklichkeit des Vorhabens nach den §§ 48 und 55 BBergG feststellt.¹⁰

Eine Besonderheit gilt für große bergbauliche Betriebe. Bei diesen ist nach § 52 Abs. 2a BBergG die Aufstellung und Zulassung eines sog. Rahmenbetriebsplanes zu verlangen. Dies ist immer dann der Fall, wenn für das Bergbauvorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 57c BBergG erforderlich ist. § 57c BBergG nennt die Voraussetzungen für

⁹ Zu diesem Zusammenhang siehe bei Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Fn. 8), Rn. 21 f. zu § 51.

¹⁰ Siehe zu dieser Doppelnatur der behördlichen Betriebsplanzulassung bei Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Fn. 8), Rn. 9 zu § 51.

die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung nicht unmittelbar selbst, sondern enthält lediglich eine Verordnungsermächtigung. In der aufgrund dieser Norm erlassenen Rechtsverordnung, der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben,¹¹ sind die Kriterien genannt, die eine solche Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich machen. Nach dieser Verordnung sind Tagebauvorhaben ab einer Fläche von mehr als 25 ha oder in Fällen einer großräumigen Grundwasserabsenkung mit Grundwasserentnahmen oder Auffüllungen von mehr als 5 Mio. Kubikmeter zuvor einer solchen Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen und damit über die genannten Normen rahmenbetriebsplanpflichtig.¹²

cc) Der Rahmenbetriebsplan

Ein Rahmenbetriebsplan unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht vom Grundfall des „Hauptbetriebsplans“ bzw. sonstiger Betriebspläne. Nach § 52 Abs. 1 BBergG ist für die Einrichtung und den Betrieb eines (Bergbau-)Betriebs ein Hauptbetriebsplan aufzustellen und zuzulassen, der für einen im Regelfall zwei Jahre nicht überschreitenden Zeitraum gilt. Große Bergbaubetriebe werden aber im Regelfall für längere Zeit betrieben und sind in ihren Auswirkungen für die Umwelt etc. nur zu erfassen, wenn der gesamte Betrieb einschließlich der notwendigen Maßnahmen nach Betriebsende erfasst und berücksichtigt wird. Daher ist für solche Vorhaben ein Rahmenbetriebsplan zu erstellen, der *„die in den Hauptbetriebsplänen kettenmäßig dazustellenden Vorhaben in eine größeren Zusammenhang einbettet.“*¹³ Der Rahmenbetriebsplan soll hierbei die vielfältigen Hauptbetriebspläne und die ggf. erforderlichen Sonderbetriebspläne koordinieren und einen bruchlosen Übergang von einem Hauptbetriebsplan auf den nächsten ermöglichen. Ferner bietet der Rahmenbetriebsplan die Grundlage für die behördliche Prüfung nach den §§ 55 und 48 BBergG, die nur auf Basis eines Gesamtüberblicks über das Vorhaben in seinen Dimensionen und den beabsichtigen Fördermengen erfolgen kann.¹⁴ Jedenfalls in Brandenburg ist

¹¹ UVP-V Bergbau vom 13. Juli 1990 (BGBl. I S. 1420), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. September 2010 (BGBl. I S. 1261).

¹² Die Einzelheiten zur UVP-Pflichtigkeit von Tagebauen ergeben sich aus § 1 Nr. 1 Buchst. b) UVP-V Bergbau.

¹³ So bei Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Fn. 8), Rn. 17 zu § 52.

¹⁴ Sie Fn. 13, m. w. N.

die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Betriebsplanzulassungsverfahrens durchzuführen; daher ist in Brandenburg die Vorlage eines Rahmenbetriebsplanes obligatorisch.¹⁵

Ein Rahmenbetriebsplan betrifft somit – anders als die „klassischen Betriebspläne“ – die gesamte „Lebensdauer“ eines Bergwerkbetriebes. Er enthält zwar noch nicht zwingend alle betrieblichen Details. Diese sind den weiter ergänzend vorzulegenden Hauptbetriebsplänen und ggf. erforderlichen Sonderbetriebsplänen vorbehalten. Er bildet aber, wie der Name sagt, den maßgeblichen Rahmen für die grundsätzliche Zulassungsentscheidung und bindet, soweit er inhaltliche Regelungen trifft, den Bergwerksbetrieb insgesamt, da die später einzureichenden einzelnen Haupt- und ggf. Sonderbetriebspläne nicht im Widerspruch zum zugelassenen Rahmenbetriebsplan stehen dürfen.¹⁶ § 52 Abs. 2b) BBergG ermöglicht auch für die Rahmenbetriebspläne eine zeitliche Stufung bzw. Abschnittsbildung.

Die weitere Besonderheit ist, dass für das Rahmenbetriebsplanzulassungsverfahren eine Bezugnahme auf die Regelungen zum Planfeststellungsverfahren erfolgt (§§ 52 Abs. 2a) i. V. m. §§ 57a und 57b BBergG. Die Zuständigkeiten werden hier allerdings auf die zuständigen Bergbehörde¹⁷ konzentriert (§ 57a Abs. 1 BBergG). Die vom Bergbauunternehmen im Rahmenbetriebsplan aufzunehmenden Angaben konkretisiert hierbei § 2 UVP-V Bergbau. Danach sind insbesondere die zu erwartenden Immissionen sowie die vom Unternehmen geprüften Alternativen anzugeben und zu erläutern.

Wichtig ist aber, dass sich die Zulassungsversagungsgründe auch im als Planfeststellungsverfahren ausgestalteten Rahmenbetriebsplanzulassungsverfahren nur aus § 55 BBergG sowie aus § 48 Abs. 2 BBergG ergeben (§ 57a Abs. 5 BBergG). Eine weitere Abweichung zum „normalen“ Planfeststellungsverfahren liegt darin, dass der zuständigen Bergbehörde kein „Planermessen“ zusteht und der – sonst im Planfeststellungsrecht gel-

¹⁵ Siehe hierzu Piens, a. a. O. (Fn. 13), Rn. 20 f. In Sachsen und in NRW ist die Umweltverträglichkeitsprüfung in das landesrechtliche Braunkohlenplanverfahren integriert, so dass dort die Rahmenbetriebspläne nicht zwingend vorzulegen sind. Es handelt sich dort mithin um lediglich fakultative Pläne.

¹⁶ Zu diesen Überlegungen siehe bei Piens, a. a. O., (Fn. 13), Rn. 28 und 36 zu § 52. Zum Betriebsplanzulassungsverfahren siehe auch bei Degenhardt (Fn. 7), S. 30 f.

¹⁷ Dies ist in Brandenburg das Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe (§ 1 Abs. 1 Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Bundesberggesetz (Bergbehörden-Zuständigkeitsverordnung-BergbhZV) vom 10. November 2005 [GVBl. II S.526] zuletzt geändert durch Verordnung vom 10. März 2009 [GVBl. II S.120]).

tende – Grundsatz der Problembewältigung durch Abwägung¹⁸ keine Anwendung findet. Auch die – sonst erforderliche – Planrechtfertigung¹⁹ ist im bergrechtlichen Rahmenbetriebsplanzulassungsverfahren nicht notwendig.²⁰ Vielmehr handelt es sich auch bei der Rahmenbetriebsplanzulassung um eine grundsätzlich gebundene Zulassungsentscheidung und nicht um das Ergebnis einer planerischen Abwägung.

b) Das Braunkohlenplanungsrecht in Brandenburg

aa) Das Gesetz zur Förderung der Braunkohle in Brandenburg

In Brandenburg²¹ besteht eine – das gesamte zum Braunkohlenabbau bestehende Landesrecht prägende – gesetzgeberische Grundentscheidung für die Nutzung der in der Lausitz liegenden Braunkohle zur Energiegewinnung und zur Stärkung der Wirtschaftskraft. So sieht dies § 1 des Gesetzes zur Förderung der Braunkohle im Land Brandenburg²² Es handelt sich hierbei um ein vom Landtag Brandenburg beschlossenes förmliches Parlamentsgesetz, das ferner in § 2 auch ggf. erforderliche Umsiedlungen akzeptiert; allerdings verlangt, dass diese sozialverträglich auszugestalten sind. Nach § 3 des Gesetzes ist das angestammte Siedlungsgebiet der Sorben/Wenden zu beachten. Sollte hier braunkohlenabbaubedingt Umsiedlungen notwendig werden, sollen die neu angelegten Siedlungen wiederum im angestammten Siedlungsgebiet liegen.

¹⁸ Siehe zu diesen im Recht der Planfeststellung zentralen Begriffen etwa bei Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG-Kommentar, 8. Auflage, 2014, Rn. 10 f. zu § 72. Grundsätzliche Ausführungen zum Prinzip der Problembewältigung durch Abwägung finden sich auch im Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. April 2011 „Rechtliche Überlegungen zu den Planfeststellungsverfahren im Rahmen des Gewässerrandstreifenprojekts „Untere Havelniederung“ bei Il. 2.d), S. 8 f. Dieses Gutachten ist im Intranet unter folgenden Link abrufbar: http://10.142.223.6/store/uploads/media/18-04-2011_Planfeststellung_Gewaesserrandstreifenprojekt_Untere_Havel_5-43.pdf.

¹⁹ Hierzu Neumann a. a. O. (Fn. 18).

²⁰ Diese Besonderheit stellt Piens, a. a. O. (Fn. 13), Rn. 40 ff. sowie bei Rn. 16 zu § 51 heraus (m. w. N. zur einschlägigen Rechtsprechung).

²¹ Auch in anderen Bundesländern, in denen Braunkohle in Tagebauen gewonnen wird (Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen) bestehen ähnliche Regelwerke, die systematisch zum Regelungskomplex des Regional- und Landesplanungsrechts zugeordnet sind. Einen – nicht mehr ganz aktuellen – Gesamtüberblick enthält der Sammelband „Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 2000, S. 17 ff. (zu Brandenburg S. 20 ff., zu Nordrhein-Westfalen S. 26 ff., zu Sachsen S. 31 ff. und zu Sachsen-Anhalt S. 39 ff.).

²² Vom 7. Juli 1997 (GVBl. I S.72), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Februar 2014 (GVBl. I Nr. 7). Zur Gesetzgeberischen Grundentscheidung siehe auch Allgemeine Begründung zum Regierungsentwurf für ein „Braunkohlengrundlagengesetz“ bei Il. zu Artikel 1 (Drs. 2/3750, S. 15).

bb) Das Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung

Nach diesem Gesetz²³ sind in Brandenburg unterhalb der Landesplanung nicht nur Regionalpläne durch die regionalen Planungsgemeinschaften²⁴ aufzustellen, sondern auch Braunkohlen- und Sanierungspläne nach näherer Maßgabe der §§ 12 ff. RegBkPIG.²⁵ Eigens hierzu wird ein besonderes Beratungsgremium geschaffen, in dem neben den betroffenen Gemeinden und Kreisen auch Vertreter der Wirtschaft, von Naturschutzverbänden und der Kirche vertreten sind und zahlreiche Behörden (z. B. Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe, Landesumweltamt etc.) mit beratender Stimme mitwirken.²⁶ Eine weitere Besonderheit der Braunkohlen- und Sanierungspläne liegt darin, dass diese von der Landesplanungsbehörde vorbereitet werden und die abschließend erarbeiteten Pläne von der Landesregierung als Rechtsverordnung beschlossen werden.²⁷ Die „normalen“ Regionalpläne hingegen werden von den regionalen Planungsgemeinschaften selbst erarbeitet und von diesen als Satzung beschlossen.²⁸ Im Übrigen finden die Vorschriften über die Regionalpläne auch für die Braunkohlen- und Sanierungspläne Anwendung (§ 12 Abs. 1 Satz 3 RegBkPIG).

Inhaltlich sieht § 12 Abs. 1 Satz 1 RegBkPIG vor, dass die Braunkohlen- und Sanierungspläne²⁹ auf Grundlage des landesweit geltenden Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplans³⁰ aufzustellen sind. Für die Frage der Braunkohlenplanung kann

²³ RegBkPIG in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Februar 2012 (GVBl. I Nr. 13), geändert durch Gesetz vom 11. Februar 2014 (GVBl. I Nr. 7).

²⁴ Siehe hierzu §§ 2 und 4 RegBkPIG.

²⁵ Diese Pflicht besteht nicht flächendeckend für das ganze Land Brandenburg, sondern gem. § 13 Abs. 1 RegBkPIG nur in Braunkohlen- und Sanierungsgebieten. Diese Gebiete werden gem. § 13 Abs. 2 RegBkPIG in einer Rechtsverordnung näher bestimmt. Hierfür wurde die Verordnung über die Abgrenzung der Braunkohlen- und Sanierungsplangebiete im Land Brandenburg (BSanPlagV) vom 26. Februar 1996 (GVBl. II S.231) erlassen, der die betroffenen Gemeinden genau entnommen werden können.

²⁶ Zur Zusammensetzung des Braunkohlenausschusses und den Mitwirkungsrechten daran siehe im Einzelnen §§ 15 und 17 RegBkPIG.

²⁷ Hierzu §§ 18 und 19 RegBkPIG.

²⁸ Zum Verfahren bei Regionalplänen siehe § 2 Abs. 2 und 4 Satz 1 RegBkPIG.

²⁹ Diese betreffen stillgelegte Tagebaue und werden daher nachfolgend nicht weiter betrachtet. Einen Überblick über die im Rahmen von Sanierungsplanungen möglichen Gestaltungen kann dem Sammelband von Berkner und Thieme „Braunkohlenplanung, Bergbaufolgelandschaften, Wasserhaushaltssanierung“, Hannover, 2005, bei 4. (S. 80 ff.) und bei 5. (S. 115 ff.) entnommen werden.

³⁰ Diese beiden landesweiten Programme bzw. Pläne beruhen auf dem Staatsvertrag zur gemeinsamen Landesplanung (Gesetz zu dem Landesplanungsvertrag vom 6. April 1995 vom 20. Juli 1995 [GVBl. I S. 210], zuletzt geändert durch Staatsvertrag [Gesetz vom 18.12.2007] vom 10. Oktober 2007 [GVBl. I S. 235]). Das Landesentwicklungsprogramm betrifft hierbei beide Länder (Art. 7) und legt die für beide

es vorliegend dahingestellt bleiben, inwieweit hier das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Juni 2014³¹ konkrete Auswirkungen für die bereits erlassenen Braunkohlen- und Sanierungspläne hat. Das gegenüber dem Landesentwicklungsplan vorrangige gemeinsame Landesentwicklungsprogramm³² ist von der Entscheidung nicht betroffen. Ferner gilt das eben bei II. 1. b) aa) dargestellte Landesgesetz zur Förderung der Braunkohle in Brandenburg weiterhin. Die darin enthaltene gesetzgeberische Grundentscheidung für einen Braunkohlenabbau in der Lausitz dürfte als Grundlage für die Notwendigkeit des Erlasses eines Braunkohlen- oder eines Sanierungsplanes auch bei einer etwaigen Nichtigkeit des Landesentwicklungsplans ausreichen.

In den Braunkohlen- bzw. Sanierungsplänen sind nach § 12 Abs. 1 Satz 2 RegBkPIG die Grundsätze und Ziele der Raumordnung³³ festzulegen, soweit sie für eine geordnete Braunkohlen- oder Sanierungsplanung erforderlich sind. § 12 Abs. 2 RegBkPIG konkretisiert diese allgemeine Zielsetzung näher:

„(2) Ziel des Braunkohlenplanes ist es, eine langfristig sichere Energieversorgung zu ermöglichen, die zugleich umwelt- und sozialverträglich ist. Ziel des Sanierungsplanes ist es, bergbauliche Folgeschäden in den Gebieten, in denen der Braunkohlenabbau mittelfristig ausläuft oder schon eingestellt ist, soweit wie möglich auszugleichen.“

Länder relevanten Ziele und Grundsätze der Raumordnung fest. Ferner wird für die beiden Länder Berlin und Brandenburg jeweils ein Landesentwicklungsplan erarbeitet (Art. 8), in denen in textlicher und planerischer Festsetzung weitere Ziele und Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden.

³¹ Aktenzeichen: OVG 10 A 8.10. Siehe hierzu die Pressemitteilung des Gerichts, abrufbar unter folgendem Link:
<http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/ovg/presse/archiv/20140616.1400.397923.html>.

³² Das Landesentwicklungsprogramm ist als Staatsvertrag beschlossen und in Kraft: Gesetz zu dem Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über das Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007) und die Änderung des Landesplanungsvertrages vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S.235).

³³ Diese beiden Begriffe sind in § 3 Abs. 1 Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG, vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), wie folgt legaldefiniert:

„2. Ziele der Raumordnung:

verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums;“ und

3. Grundsätze der Raumordnung:

Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan (§ 7 Abs. 1 und 2) aufgestellt werden“.

Dies bedeutet, dass die im Braunkohlenplan festgelegten „Ziele“ zwingend zu beachten sind, während dort dargestellte „Grundsätze“ bei nachfolgenden Planungs- und Abwägungsentscheidungen als relevantes Abwägungsmaterial zu berücksichtigen sind.

Um dieses Ziel zu verwirklichen sieht § 12 Abs. 3 RegBkPIG die Festsetzung verschiedener Teilaspekte ausdrücklich vor:

So ist der gegenwärtige Stand der Landschaft zu dokumentieren (Buchst. a) Nr. 1), sind Regelungen zur Minimierung des Eingriffs während des Abbaus und danach zu treffen (Buchst. a) Nr. 2), sind Abbaugrenzen und Sicherheitslinien für den Abbau und Haldenflächen festzulegen (Buchst. a) Nr. 3), sind die unvermeidlichen Um- und Wiederansiedlungsgebiete zu bestimmen (Buchst. a) Nr. 4), die Räume für Verkehrswege und Leitungen vorzusehen (Buchst. a) Nr. 5) und schließlich die Bergbaufolgelandschaft zu planen (Buchst. a) Nr. 6). Rein praktisch erfolgen häufig noch weitere Vorgaben, wie etwa Maß der zulässigen Grundwasserabsenkung und weitere Schutzvorkehrung, wie etwa das Vorsehen von Dichtwänden zur Begrenzung der Auswirkung der unvermeidlichen Grundwasserabsenkungen. Für die Sanierungspläne enthält § 12 Abs. 3 Buchst. b) RegBkPIG spezielle Vorgaben

Die Erarbeitung des Entwurfs eines Braunkohlenplanes obliegt gem. § 18 Abs. 1 RegBkPIG der Landesplanungsbehörde. Dies ist nach Art. 2 Abs. 1 des Staatsvertrages³⁴ die von beiden Ländern getragene gemeinsame Landesplanungsabteilung.³⁵ Diese hat nach Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 des Staatsvertrags auch die Aufgabe, die Braunkohlenpläne zu erarbeiten, fortzuschreiben, zu ändern³⁶ und die erforderlichen Beteiligungen durchzuführen. Im Braunkohlenplanverfahren in Brandenburg liegt die fachliche Federführung somit bei der Landesplanungsbehörde, die die zuständige Bergbehörde zu beteiligen hat und die auch beratendes Mitglied im Braunkohlenausschuss (§ 17 Abs. 1 RegBkPIG) ist, der über den Entwurf – nach vorheriger frühzeitiger Beteiligung (§ 18 Abs. 1 BkPIG) – abschließend berät und eine Stellungnahme abgibt (§ 18 Abs. 3 RegBkPIG). Auf Basis des Entwurfs und der Stellungnahme des Braunkohlenausschusses erfolgt die Beschlussfassung als Rechtsverordnung schließlich durch die Landesregierung (§ 19 RegBkPLG).

³⁴ Siehe oben bei Fn. 30.

³⁵ Künftig kurz mit GL bezeichnet.

³⁶ Genauer: Die Änderungen vorzubereiten.

2. Zu Frage 1 (Rechtsanspruch auf Braunkohlenplan)

a) Systematische und grundsätzliche Überlegungen

Das Braunkohlenplanverfahren ist systematisch Teil des Rechts der Raumordnung und Landesplanung und damit nicht dem Bergrecht zugehörig, für das der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis abschließend ausgeübt hat. Die Braunkohlen- und Sanierungspläne nach dem RegBkPIG ähneln hierbei – trotz der dargestellten Abweichungen – sowohl im Verfahren als auch hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereichs, den Regionalplänen nach § 2 RegBkPIG. Auch diese sind aus dem für das gesamte Land geltenden Landesentwicklungsprogramm und dem Landesentwicklungsplan heraus zu entwickeln und setzen für einen räumlich begrenzten Teilbereich des Landes mit weitergehender Regelungstiefe die Ziele und Grundsätze der Raumordnung fest.

Die Braunkohlenpläne betreffen zwar nicht den gesamten Querschnitt der sachlich breit angelegten Landes- und Regionalplanung, sondern befassen sich nur mit der Thematik des Braunkohlenabbaus bzw. der Beseitigung oder Abmilderung der Folgen des Abbaus durch Sanierungspläne. Beiden Rechtsinstituten gemeinsam ist, dass die Pläne als untergesetzliche Rechtssätze (Regionalplan als Satzung, Braunkohlenpläne als Rechtsverordnung) erlassen werden. Das Ergebnis eines Braunkohlenplanverfahrens ist mithin kein Verwaltungsakt, d. h. eine behördliche Entscheidung in einem Einzelfall, sondern ein Rechtssatz mit planerischem Gehalt, der seinerseits Grundlage für eine Behördenentscheidung im Einzelfall (z. B. im Betriebsplanzulassungsverfahren, aber auch etwa für die Ablehnung von Baugenehmigungen im künftigen Abbaugebiet etc.) ist bzw. sein kann.³⁷

Konsequenterweise sieht daher das RegBkPIG auch keinen „Antrag“ auf Erarbeitung oder Erlass eines Braunkohlen- oder eines Sanierungsplanes vor. Vielmehr bestimmen die §§ 12 ff. RegBkPIG eine an das Land gerichtete objektive Pflicht, einen entsprechenden Plan zu erarbeiten, wenn dies zur planerischen Bewältigung eines Braunkohlenabbauvorhabens oder der Sanierung einer Braunkohlenabbaufläche im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der (übergeordneten) Raumordnung und Landesplanung erforderlich ist. Letztlich handelt hier das Land – konkret die GL – in pflichtgemäßem Ermessen, ob und wann es ein Braunkohlenplanungsverfahren einleitet und letztlich auch, wie es den zeitli-

³⁷ Zu dieser Parallele zwischen Braunkohlenplänen und Regionalplänen im RegBkPIG siehe auch Degenhardt (Fn. 7), S. 24 f.

chen Ablauf des Verfahrens ausgestaltet.³⁸ Mangels Antragserfordernis liegt ein Verfahren „von Amts wegen“ vor. Hier gilt für den Zeitpunkt und die nähere Ausgestaltung – soweit das Gesetz keine Vorgaben macht – das Opportunitätsprinzip.³⁹

In der Praxis wird sich die Notwendigkeit zur Durchführung eines Braunkohlenplanverfahrens zwar regelmäßig nur dann ergeben, wenn seitens eines Bergwerkunternehmens die konkretisierte Absicht besteht, einen vorhandenen Tagebau über das bereits zugelassene Maß hinaus zu vergrößern oder einen vollständig neuen Tagebaubetrieb einzurichten. Ein konkreter Antrag ist – wie gesagt – nicht vorgesehen. Vielmehr sieht § 18 Abs. 4 RegBPIG eine entsprechende Auskunftspflicht des Braunkohlenbergbauunternehmens gegenüber der GL vor. Auch hieraus wird der Charakter als „Offizialverfahren“ deutlich. Das Unternehmen trifft somit nur eine – gesteigerte – Mitwirkungspflicht.⁴⁰

Ergänzt wird diese Sichtweise auch durch einen Blick auf die gesetzlichen Regelungen zum Recht der Bebauungsplanung. Für Bebauungspläne besteht nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB⁴¹ eine objektive Aufstellungspflicht für die Gemeinde, sobald und soweit dies zur städtebaulichen Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Ein subjektiver Anspruch hierauf wird durch § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB aber ausdrücklich ausgeschlossen und sogar das Eingehen einer vertraglichen Verpflichtung hierzu ist der Gemeinde untersagt. Hintergrund hierfür ist der Schutz der kommunalen Planungshoheit. Die Braunkohlenplanung unterfällt nicht der kommunalen Planungshoheit, sondern ist Teil der Regional- und Landesplanung, die aber grundsätzlich dem Land in seiner planerischen Aufgabe obliegt. Dies schließt somit einen subjektiv öffentlich-rechtlich Anspruch auf Erlass eines Braunkohlenplanes aus.

Diese Überlegung wird durch einen Blick in das Verwaltungsprozessrecht gestützt. Zwar kennt die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) die Verpflichtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO. Diese ist aber auf den Erlass eines Verwaltungsaktes (§ 35 VwGO), mithin

³⁸ Es liegt nahe, hier § 22 VwVfG heranzuziehen. Vgl. zu dieser Vorschrift etwa Kopp/Ramsauer, VwVfG-Kommentar, 14. Auflage, 2013, Rn. 2 zu § 22, m. w. N.

³⁹ So Kopp/Ramsauer (Fn. 38) a. a. O. und Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 18), Rn. 2 zu § 22, jeweils m. w. N.

⁴⁰ Siehe hierzu auch Einzelbegründung zum Regierungsentwurf für ein „Gesetz zu dem Zweiten Staatsvertrag über die Änderung des Landesplanungsvertrages und zur Änderung des Brandenburgischen Landesplanungsgesetzes sowie des Gesetzes zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg“, Drs. 3/2217, bei II., zu Artikel 2 zu § 18.

⁴¹ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert Gesetz vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548).

auf eine Einzelfallentscheidung gerichtet. Daher greift hinsichtlich einer Klage auf Erlass eines Braunkohlenplans die Sonderregelung des § 75 VwGO – die sog. Untätigkeitsklage – nicht ein. Auch diese ist auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet und ermöglicht eine Klageerhebung auch dann, wenn die zuständige Behörde länger als drei Monate ohne sachlichen Grund nicht entscheidet. Eine parallele Regelung auf Erlass eines allgemeingültigen Rechtssatzes – eine sogenannte Normerlassklage – besteht in der VwGO hingegen nicht.

Abschließend gestützt wird diese Sichtweise noch durch das BBergG selbst. Das BBergG kennt keine Braunkohlenplanung. Vielmehr besteht ein subjektiver Anspruch auf Rahmenbetriebsplanzulassung, wenn keine Hinderungsgründe nach den §§ 55 und 48 BBergG vorliegen. Die Ausschlussstatbestände des § 55 BBergG betreffen im Wesentlichen betriebsbezogene Fragen, wie die Sicherheit des Abbaus, Gefahren beim Betrieb, Sicherheit des öffentlichen Verkehrs, mögliche Beeinträchtigungen, sonstige Bodenschätze etc. Historisch betrachtet, sind dies „klassische“ Themen der Gefahrenabwehr (z. B. der Begriff der „Zuverlässigkeit“).⁴² Ergänzt werden diese Gesichtspunkte um bergbauinterne und bergbauexterne Fragen.⁴³

Für die hier zu beantwortende Frage des Zusammenwirkens von Braunkohlenplanung und Bergrecht entscheidend ist die Norm des § 48 Abs. 2 BBergG, da das BBergG keine allgemeine Öffnung gegenüber der Raumordnung/Landesplanung wie etwa § 1 Abs. 4 BauGB (Anpassungspflicht an die Raumordnung) kennt. Nach dieser Norm kann ein Bergbaubetrieb untersagt oder eingeschränkt werden, wenn ihm ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht. Diese Vorschrift, auf die § 52 Abs. 2a BBergG für den Rahmenbetriebsplan ausdrücklich Bezug nimmt, ist somit das Einfallstor für außerbergrechtliche Fragestellungen in das bergrechtliche Betriebsplanzulassungsverfahren. Hier werden neben öffentlichen Interessen auch die berechtigten Interessen Dritter für grundsätzlich beachtenswert erklärt und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften erhalten Relevanz.⁴⁴ Zu diesen „außerbergrechtlichen“ öffentlich-rechtlichen Vorschriften gehören u. a. auch die Regelungen der Raumordnung und der Landesplanung. Diese sind grundsätzlich

⁴² So Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Fn. 8), Rn. 6 zu § 55. Hierzu auch Kühne: Verfassungsrechtliche Fragen der bergrechtlichen Enteignung, NVwZ 2014, S. 321 ff., S. 324 bei IV. 3.

⁴³ Hierzu Piens a. a. O. (Fn. 42), Rn. 8 zu § 55.

⁴⁴ So ausdrücklich auch Vitzthum/Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Fn. 8), Rn. 27 zu § 48.

in die vorzunehmende Abwägung der Bergbehörde einzustellen und – falls sie sich in Braunkohlenplänen verdichtet haben – auch zwingend beachtlich.⁴⁵ Auf diesem Wege – über die „Brückennorm“ des § 48 Abs. 2 BBergG erhalten die landesrechtlichen Braunkohlenpläne erhebliche rechtliche Relevanz für die nach Bundesrecht zu treffende Betriebsplanzulassungsentscheidung.⁴⁶

Aus dieser Überlegung ergibt sich folgende rechtliche Konsequenz aus dem Fehlen eines Braunkohlenplanes:

Wenn ein solcher (noch) nicht besteht, muss die Bergbehörde die sich aus der Raumordnung und Landesplanung, d. h. aus vorhandenen Regionalplänen, aus dem Landesentwicklungsprogramm und dem Landesentwicklungsplan, ergebenden Ziele und Grundsätze der Raumordnung ermitteln und die Vereinbarkeit des beantragten Bergbauvorhabens mit diesen Zielen und Grundsätzen prüfen. Dies bedeutet, dass das Fehlen eines Braunkohlenplanes nicht die Zulassung eines Rahmenbetriebsplanes von vorneherein verhindern kann. Vielmehr muss die zuständige Bergbehörde dann selbst über § 48 Abs. 2 BBergG diese Fragen der Landesplanung ermitteln und diese berücksichtigen. Insbesondere fehlt dann die erhöhte Bindung der Bergbehörde an den speziellen und konkretisierten Braunkohlenplan und das Land gibt somit eine Möglichkeit der Einwirkung auf die konkrete Ausgestaltung des Bergbaubetriebes aus der Hand. Da – wie dargestellt – ein Rechtsanspruch auf Zulassung eines Rahmenbetriebsplanes besteht und die bergbehördliche Prüfung nach § 48 Abs. 2 BBergG einer vollen gerichtlichen Prüfung unterliegt,⁴⁷ führt das Fehlen eines Braunkohlenplanes nicht – automatisch – zur Verhinderung des Tagebaubetriebes.

b) Zwischenergebnis

Aus der Natur des Braunkohlenplanverfahrens als Teil der Regional- und Landesplanung im Gesamtgefüge der Raumordnung ergibt sich eine objektive Pflicht des Landes, bei entsprechendem Regelungsbedarf, ein Braunkohlenplanverfahren einzuleiten und durchzuführen. Ein subjektiver öffentlich-rechtlicher Anspruch des Bergbauunternehmens auf ein solches Verfahren gibt es nicht. Ein solcher ist auch nicht erforderlich, da ohne Braunkoh-

⁴⁵ So Vitzthum/Piens (Fn. 44), Rn. 44 und 47 (zu den Braunkohlenplänen).

⁴⁶ Zu diesem Ergebnis kommt auch Degenhardt (Fn. 7), S. 34 ff.

⁴⁷ So ausdrücklich Vitzthum/Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Fn. 44), Rn. 35 f. zu § 48, m. w. N.

lenplan die für den Betrieb des Tagebaus rechtlich notwendige Zulassung des Rahmenbetriebsplanes (und hierauf beruhend des Hauptbetriebsplans) möglich und ggf. auch gerichtlich durchsetzbar ist. Mit einem Braunkohlenplan kann das Land die von ihm festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung rechtlich besser durchsetzen und somit weitergehenden Einfluss auf den konkreten Bergbaubetrieb nehmen, als ohne einen solchen Plan. Es besteht somit letztlich ein Eigeninteresse des Landes, einen solchen Plan – bei gegebenem Anlass – zu erlassen.

c) Ergibt sich aus Sicht von betroffenen Dritten eine Pflicht zur Durchführung bzw. zum Erlass eines Braunkohlenplanes aus dem Garzweiler-II-Urteil des Bundesverfassungsgerichts?

Es bleibt zu prüfen, ob sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu einem Braunkohlentagebau in Nordrhein-Westfalen⁴⁸ eine andere rechtliche Beurteilung und insbesondere zugunsten betroffener Dritter eine subjektive Rechtspflicht zur Durchführung eines Braunkohlenplanverfahrens ergibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in dieser Entscheidung unter anderem mit der Frage befasst, wie der Verfahrensablauf bei großen Tagebauvorhaben auszugestalten ist, damit der effektive Rechtsschutz der vom Tagebau betroffenen Personen, insbesondere derjenigen die dort in ihrem Eigentum durch das Grundabtretungsverfahren nach den §§ 77 ff. BBergG betroffen sind, hinreichend gewährleistet wird.⁴⁹

Hintergrund der Überlegungen sind folgende Umstände:

Liegen eine Bergbauberechtigung und ein zugelassener (Rahmen-)Betriebsplan vor, kann nach den §§ 77 ff. BBergG eine sog. Grundabtretung verlangt werden, um den Bergbaubetrieb durchführen zu können. Letztlich handelt es sich hierbei um eine privatnützige Entscheidung, die in den Schutzbereich von Art. 14 GG fällt.⁵⁰ Mit dieser Möglichkeit wird zu-

⁴⁸ Urteil vom 17. Dezember 2013, Az 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08. Abrufbar unter folgendem Link: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20131217_1bvr313908.html.

⁴⁹ Mit dieser Problematik befassen sich insbesondere die Leitsätze 3 und 4 des Urteils.

⁵⁰ Im Ergebnis auch Schulte, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Fn. 8), Rn. 7 zu § 77.

gunsten des Bergwerkunternehmens sichergestellt, dass dieses auch dann seinen Bergwerksbetrieb aufrechterhalten kann, wenn nicht alle für den Betrieb bzw. den Abbau notwendigen Grundstücke freihändig erworben werden können.⁵¹

Nach § 79 Abs. 1 BBergG ist die Grundabtretung zulässig, wenn *„sie dem Wohle der Allgemeinheit dient, insbesondere die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau, der Bestand oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur oder der sinnvolle und planmäßige Abbau der Lagerstätte gesichert werden sollen, und der Grundabtretungszweck unter Beachtung der Standortgebundenheit des Gewinnungsbetriebes auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann.“* Das die Eigentumsposition des Grundeigentümer beseitigende Grundabtretungsverfahren kommt dabei nur dann in Betracht, wenn mildere Mittel (vgl. § 79 Abs. 2 Nr. 1 BBergG) nicht zum Erfolg geführt haben und außerdem die zeitnahe Nutzung des abzutretenden Grundstücks zu Bergbauzwecken erfolgt (§ 79 Abs. 2 Nr. 2 BBergG). Sofern das Grundstück bebaut und eingefriedet ist, ist nach § 79 Abs. 3 BBergG ferner auch die Zustimmung der nach Landesrecht zuständigen Behörde erforderlich. Sachlich erfordert somit die Grundabtretung eine umfassende Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der vollständigen und ordnungsgemäßen Rohstoffgewinnung durch das Bergbauunternehmen einerseits und dem privaten Erhaltungsinteresse des Eigentümers andererseits. Die Notwendigkeit eines angemessenen Ersatzes folgt schon aus Art. 14 Abs. 3 GG und wird in den §§ 84 ff. BBergG näher ausgestaltet und konkretisiert.

Problematisch ist bei großen Bergbau-, insbesondere bei Braunkohletagebauvorhaben, dass zum Zeitpunkt der Durchführung des Grundabtretungsverfahrens und somit der nach § 79 Abs. 1 BBergG vorzunehmenden umfassenden Interessenabwägung, die grundlegenden rechtlichen Entscheidungen zur Zulassung des Bergbauvorhabens (ggf. Braunkohlenplanverfahren und Rahmenbetriebsplanzulassung) bereits getroffen worden sind. Verschärft wird diese Problematik dann, wenn das konkret der Grundabtretung unterworfen Grundstück, in dem Teil der Abbaufäche liegt, die nach dem Rahmenbetriebsplan erst relativ spät konkret vom Abbau betroffen sein wird. Dann wurde zum Zeitpunkt der Abwägungsentscheidung bereits ein Großteil des Geländes durch den Braunkohlenabbau

⁵¹ So Schulte a. a. O. (Fn. 50), Rn. 1 f. zu § 77.

umgestaltet. Somit liegen ggf. zum relevanten Abwägungszeitpunkt bereits weitgehend „vollendete Tatsachen“ vor, die das Abwägungsergebnis determinieren und daher letztlich ein ergebnisoffenes Grundabtretungsverfahren verhindern.

Hinzu kommt, dass nach klassischer Auffassung der Gerichte, das Betriebsplanzulassungsverfahren aufgrund seiner primär bergrechtlichen und über § 48 Abs. 2 BBergG an allgemeinen öffentlich-rechtlichen Vorschriften orientierten Ausrichtung keinen Drittschutz eröffne. Die Rahmenbetriebsplanzulassung war somit – nach dieser älteren Auffassung der Gerichte – mangels enteignungsrechtlicher Vorwirkung von den später möglicherweise von einem Grundabtretungsverfahren betroffenen Eigentümern nicht gerichtlich anfechtbar. Die Betroffenen waren somit in der rechtlich äußerst misslichen Lage, dass die rechtlichen Entscheidungen vor Betriebsaufnahme von ihnen nicht gerichtlich überprüft werden konnten. Ferner war die maßgebende Abwägungsentscheidung im Grundabtretungsverfahren – jedenfalls bei auf viele Jahre angelegten Bergbaugroßvorhaben – infolge der bis dahin bereits erfolgten Abbauschritte, der getätigten Investitionen etc. nicht mehr ergebnisoffen.⁵²

Das Bundesverfassungsgericht billigt ausdrücklich,⁵³ die durch eine Vorentscheidung in dem dem Gericht zur Entscheidung anstehenden Verfahren erfolgte Rechtsprechungsänderung des Bundesverwaltungsgerichts.⁵⁴ Das Bundesverwaltungsgericht hat mit dieser Entscheidung erstmalig einen über § 48 Abs. 2 BBergG vermittelten Drittschutz im Verfahren der Rahmenbetriebsplanzulassung angenommen.⁵⁵ Auch auf die – im Rahmen dieses Zulassungsverfahrens – gebotene Abwägung zwischen den berechtigten Interessen des betroffenen Grundeigentümers und den Belangen des Bergbaus (als öffentliche Interessen) wird in der Entscheidung deutlich hingewiesen.⁵⁶

⁵² Siehe hierzu im Einzelnen in der Entscheidung (Fn. 48) bei B. II. der Gründe, insbesondere bei folgenden Absatz-Nr. in der Internet- oder in der Jurisveröffentlichung:
Zur Frage der Enteignung durch das Grundabtretungsverfahren: Absatz-Nr. 161 ff.
Zur Problematik der zeitlichen Streckung und des Auseinanderfallens von ursprünglicher Zulassungs- und späterer Grundabtretungsentscheidung: Absatz-Nr. 222 ff, (v.a. Absatz-Nr. 224).

⁵³ So in der Entscheidung (Fn. 48) bei Absatz-Nr. 214 und bei Absatz-Nr. 302 in der Jurisveröffentlichung.

⁵⁴ Urteil vom 29.06.2006, Az. 7 C 11/05, BVerwGE 126, S. 205 ff.

⁵⁵ BVerwG a. a. O. (Fn. 54), Absatz-Nr. 16 ff. in der Jurisveröffentlichung.

⁵⁶ BVerwG a. a. O. (Fn. 54), Absatz-Nr. 20 f. in der Jurisveröffentlichung.

Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts gestärkt, wonach über § 48 Abs. 2 BBergG – entgegen der bisherigen Auffassung der Fachgerichte – auch die auf landesrechtlicher Grundlage festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung, wie sie in Braunkohlenplänen konkretisiert werden, Verbindlichkeit entfalten.⁵⁷ Insgesamt hat das Gericht aber – infolge der zuvor unklaren Rechtslage – das im BBergG nicht hinreichend klar geregelte Verfahren und die nicht hinreichend deutlich angeordnete verfassungsrechtlich gebotene Gesamtabwägung zu einem frühen Zeitpunkt im Geschehensablauf, als verfassungswidrig gerügt. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bestand bzw. besteht insoweit ein strukturelles Defizit, das den Anforderungen an den effektiven Rechtsschutz nicht genügt, wie er hier nach Art. 14 Abs. 3 i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG geboten ist.⁵⁸

Unter der vom Bundesverfassungsgericht geäußerten Prämisse, dass eine möglichst frühzeitige effektive Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet sein muss, könnte daran gedacht werden, das Braunkohlenplanverfahren hierfür vorzusehen. Ordnet doch § 12 Abs. 3 Buchst. a RegBkPIG unter anderem die Festlegung unvermeidbarer Umsiedlungen und die Ausweisung von Flächen für die Wiederansiedlung an und sieht § 18 Abs. 3 RegBkPIG ausdrücklich eine Abwägung der relevanten Belange und Interessen vor. Da die Braunkohlenpläne als Rechtsverordnung erlassen werden, ist hiergegen auch ein gerichtlicher Rechtsschutz nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 4 Abs. 1 BbgVerwGG⁵⁹ im Wege der Normenkontrolle zum Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg eröffnet.

Dies ist aber so dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen. Die Entscheidung äußert sich zu den vorgelagerten landesrechtlichen Braunkohlenplanverfahren (hier nach dem Landesrecht in Nordrhein-Westfalen) nur am Rande und sieht letztlich – auf Basis des geltenden Bundesberggesetzes – das Rahmenbetriebsplanzulassungsverfahren als den für die Abwägung maßgeblichen Verfah-

⁵⁷ So BVerfG a. a. O. (Fn. 48), Absatz-Nr. 302 in der Jurisveröffentlichung.

⁵⁸ So im Ergebnis BVerfG a. a. O. (Fn. 48), Absatz-Nr. 239 in der Jurisveröffentlichung. Siehe hierzu auch Kühne a. a. O. (Fn. 42), S. 324 und bei Durner/Karrenstein, Urteilsanmerkung zu BVerfG vom 17.12.2013, DVBl. 2014, S. 182 ff., bei 2. a) und b) oder bei Frenz, Braunkohlentagebau und Verfassungsrecht, NVwZ 2014, S. 194 ff, bei II. 2.

⁵⁹ Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz- BbgVwGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1996 (GVBl. I S.317), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2009 (GVBl. I S. 26).

rensschritt an. Das Gericht betont, dass es im Bundesbergrecht an einer hinreichenden Raumordnungsklausel fehlt und das Landesrecht schon aus kompetenzrechtlichen Gründen diese Entscheidung des Bundesgesetzgebers nicht beseitigen kann.⁶⁰

d) Ergebnis zu Frage 1

Weder zugunsten des Bergbauunternehmens noch zugunsten von durch das Bergbauvorhaben betroffenen Dritten besteht ein subjektiv öffentlich-rechtliches und somit gerichtlich durchsetzbares Recht auf Durchführung eines Braunkohlenplanverfahrens. Vielmehr liegt ein Officialverfahren vor, für das grundsätzlich das Prinzip der freien Verfahrensgestaltung sowohl hinsichtlich der Einleitung als auch hinsichtlich der näheren Ausgestaltung nach § 22 VwVfG besteht. Zu beachten ist jedoch, dass hier die Behörde sowohl über die Frage der Einleitung als auch bezüglich der näheren Ausgestaltung des Verfahrens ihr Ermessen pflichtgemäß auszuüben hat. Eine willkürliche Verfahrenverschleppung würde beispielsweise den Anforderungen an die pflichtgemäße Ermessenausübung nicht gerecht.⁶¹

Unterbleibt der Erlass eines Braunkohlenplanes kann das Bergbauunternehmen dennoch einen Antrag auf Zulassung eines Rahmenbetriebsplanes (und hierauf beruhend auf weitere Betriebspläne) stellen. Die an sich im Braunkohlenplanverfahren zu konkretisierenden Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind in diesem Fall von der Bergbehörde inzident über § 48 Abs. 2 BBergG zu prüfen und zu berücksichtigen. Auf die Betriebsplanzulassungsentscheidung besteht ein gesetzlicher Anspruch nach dem Bundesberggesetz, sofern kein Hinderungsgrund nach den §§ 55, 48 Abs. 2 BBergG vorliegt. Das Fehlen eines Braunkohlenplanes kann somit die Zulassung eines Rahmenbetriebsplanes und damit die Einrichtung und den Betrieb eines Braunkohletagebaus nicht – von vorneherein – verhindern.

3. Zu Frage 2 (Möglichkeiten des Abbruchs oder der Einstellung des Verfahrens)

Dem Grunde nach ist diese Frage bereits beantwortet. Da letztlich ein antragsloses Officialverfahren vorliegt, besteht kein subjektives öffentliches Recht auf Durchführung eines Braunkohlenplanverfahrens, weder des Bergbauberechtigten bzw. des Bergbauunternehmens, noch des durch den Tagebau betroffenen Dritten. Daher liegt grundsätzlich auch die

⁶⁰ BVerfG a. a. O. (Fn. 48), Absatz-Nr. 302 in der Jurisveröffentlichung.

⁶¹ Siehe beispielsweise zum allgemeinen Beschleunigungsgebot für Verwaltungshandeln etwa bei Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, 2009, § 19, Rn. 7d.

Entscheidung über den Abbruch bzw. sonstige Beendigung des Verfahrens im pflichtgemäßen Ermessen des Landes bzw. der für das Land handelnden Behörde.

Andererseits besteht nach den dargestellten Regelungen des RegBkPIG eine objektive Pflicht zur Aufstellung eines solchen Planes, wenn sich – etwa aufgrund einer beabsichtigten Einrichtung oder Erweiterung eines Tagebaus – die Notwendigkeit zur landesplanerischen Problembewältigung ergibt. Ferner ist zu beachten, dass im Rahmen des Betriebsplanzulassungsverfahrens nach der UVP-V Bergbau bei größeren Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu erfolgen hat. Dies bedeutet, dass das Land mit seinen Behörden (hier: Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe) in diesem Antragsverfahren nach dem Bundesberggesetz und der UVP-V Bergbau auf jeden Fall tätig werden muss. Ohne vorheriges Braunkohlenplanverfahren sind die maßgeblichen Fragen der Raumordnung und Landesplanung über § 48 Abs. 2 BBergG im Verfahren zu berücksichtigen. Dies geschieht in einer solchen Fallgestaltung durch die in diesen Fragen der Raumordnung und Landesplanung nicht spezialisierte Bergbehörde. Die besondere Gestaltungsmöglichkeit zur Problembewältigung, die das Braunkohlenplanverfahren dem Land bietet, würde daher sowohl beim vollständigen Unterbleiben einer Braunkohlenplanung als auch bei vorzeitiger Beendigung ohne Erlass eines Braunkohlenplanes, aus der Hand gegeben.⁶²

Wie eben dargelegt, folgt auch aus der „Garzweiler-II-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts keine andere Sichtweise. Der dort maßgebliche Gedanke einer frühzeitigen und effektiven Rechtsschutz eröffnenden, verfassungsrechtlich gebotenen Gesamtabwägung der öffentlichen Interessen für die Durchführung des Bergbauvorhabens einerseits und der privaten Eigentümerinteressen des Grundbetroffenen andererseits, könnte so zwar regelungssystematisch sinnvoll im Braunkohlenplanverfahren erfolgen. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sieht eher das Rahmenbetriebsplanzulassungsverfahren als den geeigneten Ansatz im Verfahrensgesamtgefüge. Insbesondere enthält das

⁶² Zum Verhältnis der Braunkohlenplanung in Brandenburg und dem bergrechtlichen Betriebsplanzulassungsverfahren siehe auch Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Fn. 8), Anhang zu § 56, Rn. 445 ff.

BBergG derzeit keine klare Öffnungsklausel für das Landesrecht im Bereich der Landesplanung und Raumordnung. Daher ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen die Durchführung des Braunkohlenplanverfahrens nicht zwingend notwendig.⁶³

Dennoch besteht grundsätzlich die objektive Pflicht zur Durchführung eines Braunkohlenplanverfahrens nach dem RegBkPIG. Ferner ist an das Gesetz zur Förderung der Braunkohle in Brandenburg zu erinnern, dem eine grundsätzliche, den Braunkohlenabbau positiv bewertende, Grundentscheidung des Landesgesetzgebers zugrunde liegt. Der Versuch durch administratives Verhalten (Nichteinleiten, Verschleppen oder Abbrechen eines Braunkohlenplanverfahrens) einen Braunkohletagebau zu verhindern oder zu verzögern, könnte insoweit einen Widerspruch zu diesem Gesetz darstellen und wäre ggf. rechts- und verfassungswidrig, da die Verwaltung an Gesetz und Recht gebunden ist (Art. 20 Abs. 3 GG).

Diese Überlegungen schließen den Abbruch oder die Beendigung eines Braunkohlenplanverfahrens wegen Veränderung maßgeblicher Umstände nicht aus. So kann das Bergbauunternehmen das Interesse am Vorhaben verlieren. Damit entfällt die Notwendigkeit der landesplanerischen Problembewältigung und das Verfahren kann beendet werden. Ähnliches gälte, wenn etwa aufgrund vorrangigen Bundesrechts (oder Gemeinschaftsrechts) im Bereich des Berg- oder des Energierechts relevante Veränderungen eintreten sollten, die gegen eine Nutzung von Braunkohle im Allgemeinen oder in Brandenburg im Speziellen sprechen.

4. Zur Frage 3 (Zulassung von Rahmenbetriebsplänen ohne Braunkohlenplan)

Auch diese Frage ist dem Grunde nach bereits beantwortet. Grundsätzlich ist die Durchführung eines bergrechtlichen Rahmenbetriebsplanzulassungsverfahrens auch ohne (vorherigen) Erlass eines landesrechtlichen Braunkohlenplans möglich. Wie bereits ausgeführt, sind in diesen Fällen die landesplanerischen und raumordnerischen Fragen inzident über § 48 Abs. 2 BBergG von der Bergbehörde zu prüfen und im Verfahren und der Betriebsplanzulassungsentscheidung zu berücksichtigen.

⁶³ So Piens a. a. O. (Fn. 62). Zur allgemeinen Raumordnungsklausel nach dem ROG siehe auch Piens, a. a. O., Rn. 412 unter ausdrücklichem Hinweis auf die Rohstoffklausel des ROG.

Zur sachgerechten Beurteilung der Rechtslage ist ergänzend noch der Blick darauf zu richten, welche Auswirkungen eine spätere Änderung oder gar Aufhebung eines Braunkohlenplanes auf bereits ergangene Rahmenbetriebsplanzulassungen hat.

a) Änderung und Aufhebung von Braunkohlenplänen

Zunächst wird geklärt, ob und inwieweit Braunkohlenpläne in Brandenburg geändert oder aufgehoben werden können:

Braunkohlenpläne werden in Brandenburg in der Rechtsform einer Rechtsverordnung erlassen (§ 19 RegBkPIG). Sie können daher durch eine weitere Rechtsverordnung – wie jedes andere Gesetz im materiellen Sinne – geändert und aufgehoben werden.⁶⁴ Grundsätzlich ist diese Möglichkeit auch im RegBkPIG vorgesehen. So finden gem. § 12 Abs. 1 Satz 2 RegBkPIG auf die Braunkohlenpläne sinngemäß die für Regionalpläne geltenden Vorschriften der §§ 2 – 11 RegBkPIG Anwendung. Dies gilt nicht für die Vorschrift in § 2 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 6 RegBkPIG. Ferner gehen die spezielleren Regelungen zu Braunkohlenplänen denjenigen zu den Regionalplänen vor.

Sonderregelungen zur Änderung oder Aufhebung von Braunkohlenplänen sehen die §§ 12 ff. RegBkPIG nicht vor, so dass über den dargestellten Verweis die Vorschrift des § 2 Abs. 5 Satz 1 RegBkPIG anwendbar ist. Diese Norm setzt die Änderung oder Aufhebung von Regionalplänen – und somit über die Verweisung auch von Braunkohlenplänen – sachlich voraus. Inhaltlich wird für die Änderungs- oder Aufhebungsverfahren das für die Aufstellung der Pläne maßgebliche Verfahrensrecht für anwendbar erklärt. D. h. auch für die Aufhebung oder Änderung eines Braunkohlenplanes hat die GL einen Entwurf zu fertigen, die im Gesetz vorgesehenen Beteiligungen durchzuführen, den Braunkohlenausschuss zunächst frühzeitig und weiter abschließend zu beteiligen und letztendlich die Landesregierung die Änderungs- oder Aufhebungsverordnung zu beschließen.

Auf die regelmäßige Anpassungspflicht und Überprüfungspflicht von Regionalplänen in § 2 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG wird in § 12 Abs. 1 Satz 2 RegBkPIG ausdrücklich nicht verwiesen. Das schließt aber nach allgemeinen Grundsätzen eine Prüfungs- und ggf. Anpassungspflicht, etwa bei Änderungen der übergeordneten landesweiten Regelungen im Landesentwicklungsprogramm oder im Landesentwicklungsplan nicht aus. Hierbei ist insbe-

⁶⁴ Sog. *actus contrarius*.

sondere Art. 8 Abs. 5 Staatsvertrag zu beachten. Nach dieser Vorschrift sind die für Berlin und Brandenburg jeweils zu erstellenden Landesentwicklungspläne spätestens zehn Jahre nach ihrer Aufstellung zu überprüfen. Nach Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 Staatsvertrag gehört zu den Aufgaben der GL insbesondere auch die *„Erarbeitung, Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Fortschreibung der Braunkohlen- und Sanierungspläne einschließlich der Durchführung notwendiger Beteiligungsverfahren gemäß den Vorschriften des brandenburgischen Gesetzes zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung“*. Somit geht auch das Landesplanungsrecht von einer Änderungsmöglichkeit der Braunkohlenpläne aus.

b) Auswirkungen einer Änderung/Aufhebung auf bestehende Rahmenbetriebsplanzulassungen

Nach den allgemeinen Grundsätzen hat eine spätere Änderung der Rechtslage auf den Bestand eines einmal rechtmäßig erlassenen Verwaltungsaktes keine Auswirkung.⁶⁵ Eine spätere Aufhebung oder Änderung des Braunkohlenplanes führt damit nicht zur Rechtswidrigkeit einer bereits erfolgten Betriebsplanzulassungsentscheidung.

aa) Nach dem BBergG

Bevor auf die Änderungsmöglichkeiten nach den allgemeinen Regelungen zurückgegriffen werden kann, ist zu prüfen, ob und ggf. inwieweit des BBergG eine nachträgliche Veränderung an einem zugelassenen Rahmenbetriebsplan zulässt bzw. ermöglicht.

Nachträgliche Entscheidungen nach § 48 Abs. 2 BBergG sind durch die für das als Planfeststellungsverfahren ausgestaltete Rahmenbetriebsplanzulassungsverfahren i. S. d. § 52 Abs. 2a BBergG, soweit es Rechte Dritter betrifft, ausdrücklich ausgeschlossen. Denkbar sind aber nach § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG nachträgliche Auflagen i. S. d. § 36 VwVfG. Die Notwendigkeit zu solchen Auflagen kann sich u. a. aus einer Änderung eines Braunkohlenplanes ergeben. Diese nachträglichen Auflagen stehen unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Vertretbarkeit und der technischen Machbarkeit. Relevant ist aber, dass

⁶⁵ So etwa auch Maurer (Fn. 61), § 10 Rn. 3 oder bei Ruffert, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, 2010, § 22 Rn. 38., der zu Recht – für den Fall von Rechtsbehelfsverfahren – auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung abstellt.

diese Auflagen nach § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG die grundsätzliche (Rahmen-)Betriebsplanzulassung unberührt lassen (müssen). Mithin kann die prinzipielle Zulassung des Bergbaubetriebes auf diesem Wege nicht in Frage gestellt werden.⁶⁶

Neben der speziellen Regelung von Auflagen in § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG ergibt sich noch aus § 71 BBergG eine allgemeine Anordnungsbefugnis der Bergbehörde im Sinne einer Bergpolizeibehörde. Dies folgt der Regelungssystematik, wonach stets eine erhebliche Gefahr für Leben oder Sachgüter Dritter oder Beschäftigter vorliegen muss. Die Bergbehörde kann unter diesen Voraussetzungen die erforderlichen Anordnungen treffen, die bis zur vorläufigen Betriebsschließung (§ 71 Abs. 2 BBergG) gehen können.⁶⁷

Die Betriebsschließung nach § 72 BBergG betrifft den Fall eines bereits formal illegalen Bergbaubetriebes und ist mithin für die vorliegende Frage nicht relevant.

Spezielle bergrechtliche Regelungen, die bei Wegfall/Änderung eines Braunkohlenplanes zur Aufhebung der (Rahmen-)Betriebsplanzulassungsentscheidung führen können, bestehen mithin nicht.

bb) Nach den allgemeinen Regelungen

Eine Anpassung an die durch die Änderung oder Aufhebung geänderte Rechtslage ist auf Grundlage von § 49 VwVfG möglich. Hierbei ist zu beachten, dass die Rahmenbetriebsplanzulassung für den Bergbauunternehmer ein begünstigender Verwaltungsakt ist und sich somit der Widerruf nach § 49 Abs. 2 VwVfG richtet. Nach dieser Vorschrift können auch rechtmäßige Verwaltungsakte – um einen solchen handelt es sich bei der Rahmenbetriebsplanzulassung – nachträglich bei Änderung der Sach- oder Rechtslage ganz oder teilweise aufgehoben werden. Für den hier relevanten Fall der Rechtsänderung ergibt sich aus § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG eine Widerrufsmöglichkeit.

Diese Möglichkeit ist jedoch nach § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG sachlich eingeschränkt. Wurde aufgrund der erteilten Rahmenbetriebsplanzulassung bereits mit der Einrichtung oder gar dem Betrieb des Bergbauvorhabens begonnen (vom Verwaltungsakt somit „Gebrauch

⁶⁶ Hierzu bei Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Fn. 8), Rn. 239 zu § 56, insbesondere auch zum Verhältnis zu den allgemeinen Widerrufsregelungen in § 49 VwVfG.

⁶⁷ Es handelt sich hierbei um klassische Instrumente der Bergaufsicht, siehe Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Fn. 8), Rn. 1 ff. zu § 71 BBergG.

gemacht“), ist ein Widerruf nur dann rechtlich zulässig, wenn ohne den Widerruf das „*öffentliche Interesse gefährdet würde*“. Eine solche Gefährdung des öffentlichen Interesses ist gegeben, wenn ein Schaden für wichtige Gemeinschaftsgüter droht. Der Schaden muss hierbei jedoch nicht so gewichtig sein, dass ein Fall der schweren Nachteile (wie in § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG gefordert) vorliegt.⁶⁸

Eine weitere – für die Anwendung in der Praxis bedeutsame – Einschränkung ergibt sich aus § 49 Abs. 6 VwVfG. Danach hat im Falle des Widerrufs die Behörde den Begünstigten (= das Bergbauunternehmen) auf dessen Antrag hin zu entschädigen. Zu ersetzen sind die Vermögensnachteile, die der Begünstigte dadurch erleidet, dass er auf den Bestand des widerrufenen Verwaltungsaktes vertraut hat. Im Falle des Widerrufs einer Rahmenbetriebsplanzulassung wären daher ggf. ganz erhebliche Investitions- und Planungsaufwendungen des Bergbauunternehmens – jedenfalls zeitanteilig – zu ersetzen. Dies könnte ggf. zu erheblichen Ansprüchen gegen das Land führen.

Außerdem ist der Widerruf gem. § 49 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 48 Abs. 3 VwVfG nur innerhalb eines Jahres nach der Rechtsänderung möglich.

c) Ergebnis zu Frage 3

Da grundsätzlich, soweit keine Hinderungsgründe vorliegen, für das Bergbauunternehmen bzw. den Bergbauberechtigten ein subjektiv öffentlich-rechtlicher Anspruch auf Erteilung einer Rahmenbetriebsplanzulassung im Bundesrecht besteht, kann ein solches Verfahren auch ohne Vorliegen eines landesrechtlichen Braunkohlenplanes eingeleitet und von der Behörde abgeschlossen werden. Die im Braunkohlenplan planerisch durch Abwägung zu lösenden Fragen der Raumordnung und Regionalplanung sind in diesem Fall inzident durch die Bergbehörde über § 48 Abs. 2 BBergG zu prüfen und zu bewältigen. Ohne Braunkohlenplan vergibt sich daher das Land der Möglichkeit, planerische Wertungen und Entscheidungen festzulegen, die ihrerseits im bergrechtlichen Verfahren zu beachten wären.

⁶⁸ Beispielhaft hierzu Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 18), Rn. 69 zu § 49, m. w. N.

Eine spätere Änderung oder gar Aufhebung eines Braunkohlenplanes lässt bereits ergangene bergrechtliche (Rahmen-)Betriebsplanzulassungen rechtlich unberührt. In Betracht kommen nachträgliche Auflagen nach § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG, die allerdings keine Betriebseinstellung bzw. Betriebsbeendigung zum Ziel haben können. Solche Maßnahmen können nach dem Bundesberggesetz nur über die allgemeinen bergpolizeilichen Vorschriften der §§ 71 ff. BBergG erfolgen, die im Regelfall vom Bestand oder vom Inhalt eines Braunkohlenplans unabhängig sind und der konkreten Gefahrenabwehr dienen.

Nach den allgemeinen Vorschriften ist gem. § 49 Abs. 2 VwVfG ein Widerruf der Rahmenbetriebsplanzulassung wegen Änderung/Wegfall des zugrundeliegenden Braunkohlenplanes denkbar. Allerdings sind hier die dargestellten Einschränkungen (Jahresfrist, Gefährdung des öffentlichen Interesses ohne den Widerruf und ggf. die Entschädigungspflicht) zu beachten. Im Übrigen wirkt ein Widerruf nur für die Zukunft (§ 49 Abs. 1 VwVfG).

5. Zu Frage 4 (Möglichkeiten der Gemeinsamen Landesplanung zur Änderung von genehmigten Braunkohlenplänen)

Wie bereits dargelegt, werden die Braunkohlenpläne von der Gemeinsamen Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg auf Grundlage des hierzu getroffenen Staatsvertrages und der hierzu ergangenen Vertragsgesetze erarbeitet.⁶⁹ Nach diesem Regelwerk obliegt der GL insbesondere auch die Vorbereitung von Änderungen oder Anpassungen von Braunkohlenplänen.⁷⁰ Zur Anpassung, Ergänzung oder Fortschreibung gehört prinzipiell auch die Möglichkeit, die Aufhebung der Verordnung vorzubereiten, die als „actus contrarius“⁷¹ ebenfalls im Wege einer (Aufhebungs-)Rechtsverordnung durch die Landesregierung erlassen werden muss.

Eine Änderung der rechtlichen Grundlagen der Organisation der GL wäre nicht erforderlich. Vielmehr können Änderungs- oder gar Aufhebungsverfahren von der GL auf Basis des geltenden Rechts vorbereitet werden. Die Entscheidung selbst hat auf Basis des RegBkPIG durch die Landesregierung im Wege einer Änderungs- oder Aufhebungsverordnung zu erfolgen.

⁶⁹ Siehe oben bei II. 1. b) bb).

⁷⁰ Siehe hierzu oben bei II. 4.a) am Ende und Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 Landesplanungsstaatsvertrag (Fn. 32).

⁷¹ Vgl. oben bei Fn. 64. Siehe zu diesem Prinzip z. B. Bayerischer Verfassungsgerichtshof vom 27.09.2013, Az. Vf. 15-VII-12, NVwZRR 2014, S. 7 ff., bei Absatz-Nr. 80 in der Jurisveröffentlichung m. w. N.

Problematisch ist allerdings, dass Braunkohlenpläne nach § 12 Abs. 1 RegBkPIG aus dem (für beide Länder gemeinsam geltenden) Landesentwicklungsprogramm und dem Landesentwicklungsplan Brandenburg heraus zu entwickeln sind. Dies bedeutet, dass solange in diesen übergeordneten landesplanerischen Festsetzungen Vorgaben zur Rohstoff- bzw. Energiegewinnung enthalten sind, eine etwaige Braunkohlenplanaufhebungsverordnung im Widerspruch mit diesen vorrangig zu beachtenden Plänen stehen würde und damit materiell rechtswidrig wäre.

Das als weiterer Vertrag mit Berlin vereinbarte Landesentwicklungsprogramm (LEProg, Art. 7 Staatsvertrag) sieht grundsätzlich eine Braunkohlegewinnung vor und verlangt in § 6 Abs. 6 LEProg ausdrücklich die Schaffung der raumordnungsmäßigen Voraussetzungen hierfür. Nach der Begründung des LEProg soll dies durch Braunkohlenpläne geschehen.⁷² Zusammen mit dem bereits mehrfach erwähnten Braunkohlengrundlagengesetz⁷³ gibt es somit für die Braunkohlenplanung eine vorrangige Grundvorgabe zugunsten eines Braunkohlenabbaus. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, dass im Einzelfall vorrangige Gründe gegen einen Braunkohlenabbau an einer bestimmten Stelle sprechen (z. B. wegen eines nach Gemeinschaftsrecht geschützten FFH-Gebiets etc.). Eine generelle quasi flächendeckende „Negativplanung“ durch Aufhebung von bereits bestehenden Braunkohlenplänen dürfte aber mit den geschilderten rechtlichen Vorgaben nicht in Einklang stehen.

Das Landesentwicklungsprogramm Brandenburg 2009⁷⁴ sieht in Textfestsetzung Nr. 6.9. als abwägungsrelevantem Grundsatz der Raumordnung Folgendes vor:

„Die Gewinnung und Nutzung einheimischer Bodenschätze und Energieträger soll als wichtiges wirtschaftliches Entwicklungspotenzial räumlich gesichert werden. Nutzungskonflikte sollen hierbei minimiert werden.“

⁷² Siehe Landesentwicklungsprogramm Berlin/Brandenburg mit Begründungen, abrufbar unter folgendem Link:
http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lepro2007_broschuere.pdf,
Seite 7 oben und S. 16 (vor „zu § 7“).

⁷³ Siehe oben bei Fn. 22.

⁷⁴ Das OVG Berlin Brandenburg hat diesen Landesentwicklungsplan für nichtig erklärt (siehe oben bei Fn. 31). Diese Entscheidung ist aber noch nicht rechtskräftig und wird vom Land Brandenburg angefochten. Siehe hierzu Mitteilung der GL, abrufbar unter folgendem Link:
<http://gl.berlin-brandenburg.de/landesentwicklungsplanung/lepbb.html>.

Auch diese Festsetzung, die nicht als Ziel, sondern als Grundsatz der Raumordnung⁷⁵ definiert ist, ist im Rahmen des maßgeblichen Abwägungsvorgangs der Braunkohlenplanung zu beachten.⁷⁶

Eine generelle Aufhebung von Braunkohlenplänen aktiver Braunkohletagebaue wäre daher rechtlich wohl erst möglich, wenn zunächst das Braunkohlengrundlagengesetz, das Landesentwicklungsprogramm und der Landesentwicklungsplan Brandenburg 2009 aufgehoben bzw. geändert würden.⁷⁷

Das Braunkohlengrundlagengesetz ist ein vom Landtag Brandenburg erlassenes förmliches Gesetz, das daher durch den Landtag durch Aufhebungsgesetz mit Wirkung für die Zukunft beseitigt werden könnte. Unabhängig von der Frage der möglichen Nichtigkeit des Landesentwicklungsplans Brandenburg 2009 nach der Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Juni 2014, ist für den Erlass des Landesentwicklungsplanes Brandenburg nach Art. 8 Staatsvertrag die Landesregierung Brandenburg zuständig und könnte daher – bei Einhaltung des hierzu vorgesehenen Verfahrens – grundsätzlich die geschilderte Passage in Ziff. 6.9 ändern.

Jedoch beruht diese Festsetzung auf dem gemeinsamen übergeordneten Landesentwicklungsprogramm Berlin-Brandenburg (Art. 7 Staatsvertrag). Daher müsste dieses zuvor ebenfalls entsprechend angepasst werden. Dies kann nur gemeinsam mit Berlin erfolgen, da das geltendes Landesentwicklungsprogramm gem. Art. 7 Abs. 1 Staatsvertrag seinerseits als Staatsvertrag der beiden Länder vereinbart wurde. Eine einseitige Änderung durch das Land Brandenburg ist insoweit nicht möglich. Vielmehr wären hier entsprechende Verhandlungen auf Basis von Vorarbeiten der GL und unter Beteiligung der gemeinsamen Landesplanungskonferenz nach Art. 6 Staatsvertrag durchzuführen.

⁷⁵ Zu diesen Begriffen siehe oben bei Fn. 33.

⁷⁶ Eine zusammenfassende Darstellung des gemeinsamen Landesplanungsrecht der Länder Berlin und Brandenburg sowie der beiden maßgeblichen Pläne „Landesentwicklungsprogramm“ und der jeweiligen „Landesentwicklungspläne“ kann dem „Juristischen Kurzgutachten“ der Rechtsanwälte Philipp-Gerlach&Teßmer für den BUND LV Berlin vom 30.06.2014 entnommen werden. Das Gutachten kann unter folgendem Link abgerufen werden:
http://www.bund-berlin.de/fileadmin/bundberlin/pdfs/Klima_und_Energie/140630_Gutachten_GL_Braunkohle.pdf.
Die zusammenfassende Darstellung findet sich auf S. 2-5.

⁷⁷ Zur Beachtlichkeit dieser vorrangigen Vorgaben des Landesplanungsrechts siehe auch Gutachten (Fn. 76), S. 6.

Höchst vorsorglich wird allerdings an die Ausführungen zu Frage 3 erinnert. Selbst eine Aufhebung von Braunkohlenplänen aktiver Tagebaue führt nicht zu einer (sofortigen) Betriebseinstellung. Vielmehr bleiben Rahmenbetriebsplanzulassungen (und auf diesen beruhende Zulassungsentscheidungen einzelner Hauptbetriebspläne) als Rechtsgrundlage für den Betrieb des Tagebaus unberührt. Eine rechtliche Beseitigung dieser Verwaltungsakte ist zwar unter den dort genannten weiteren Umständen möglich. Jedoch dürfte die damit verbundene Entschädigungspflicht solche Widerrufsentscheidungen nur im Einzelfall ermöglichen.

Als **Ergebnis** ist daher zur **Frage 4** festzuhalten, dass hinsichtlich der Vorbereitung von Aufhebungsentscheidungen von Braunkohlenplänen keine Gesetzesänderungen durch die Landesregierung nach Vorbereitung durch die GL erforderlich sind. Materiell könnte einer generellen Aufhebung von bereits erlassenen Braukohlenplänen – ohne äußeren Anlass, wie Rechtsänderungen im Bundes- oder im Gemeinschaftsrecht – die Festsetzung im mit Berlin gemeinsam erlassenen Landesentwicklungsprogramm entgegenstehen. Dort ist eine positive Grundentscheidung zugunsten des Braunkohlenabbaus in der Lausitz getroffen, die – nach der relevanten Begründung – durch die Schaffung der raumordnerischen Grundlage durch den Erlass von Braukohlenplänen näher ausgestaltet werden soll. Aufgrund der Vorrangigkeit des Landesentwicklungsprogramms für den Landesentwicklungsplan, den Brandenburg ohne Mitwirkung von Berlin ändern könnte, wäre zur rechtlichen Absicherung eine Anpassung des Landesentwicklungsprogramms grundsätzlich geboten. Dies müsste – wie gesagt – grundsätzlich gemeinsam mit Berlin erfolgen.⁷⁸

gez. Rolfdieter Bohm

⁷⁸ Theoretisch wäre auch die Kündigung des Landesplanungsstaatsvertrages bzw. des Staatsvertrages über das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm denkbar. Nach Wirksamkeit dieser Kündigung könnte dann Brandenburg wieder autonom entscheiden. Nach Art. 24 Abs. 1 Staatsvertrag ist eine Kündigung jeweils zum Jahresende unter Einhaltung einer Frist von drei Jahren möglich.